



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýľové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobkyně: **H. S.**, nar. , st. přísl. Arménská republika
bytem K Z. 1026/47, P. 5

zastoupené advokátem Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, Ph. D.,
sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SO, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 7. 2015, č. j. MV-45729-5/SO-2015,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalované označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a

migrační politiky ze dne 28.1.2015, č.j. OAM-13835-28/DP-2014 (dále jen „rozhodnutí ministerstva“). Rozhodnutím ministerstva bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání (OSVČ), podané podle § 45 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

2. Žalobkyně nejprve obecně namítla, že odůvodnění napadeného rozhodnutí se přičí požadavkům obsaženým v ust. § 68 odst. 3 správního řádu, poukázala též na porušení ust. § 89 odst. 2 správního řádu, jakož i § 3 a § 2 odst. 3, 4 správního řádu. Konstatovala, že správní řízení o její žádosti bylo zastaveno s ohledem na skutečnost, že nedoložila správním orgánem požadované náležitosti. K tomu odkázala na ust. § 37 odst. 3 správního řádu, jakož i ust. § 45 odst. 2 správního řádu, jejichž podstatou je především to, že v případě, kdy správní orgán požaduje po některém z účastníků řízení doplnění jejich podání/žádosti, poskytne jim k odstranění nedostatků dostatečnou lhůtu. V souladu s dikcí § 39 odst. 1 správního řádu je nepochybné, že určí-li správní orgán účastníku řízení lhůtu pro provedení úkonu, není možné tak učinit pouhým dopisem, nýbrž takový úkon musí být formalizovaný, a to v podobě usnesení. Správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Správní spis v dané věci obsahuje mimo jiné přípis, kterým je účastník řízení vyzván k odstranění vad podané žádosti a zároveň je mu stanovena lhůta, ve které je nutno toto doplnění učinit. Vzhledem k tomu, že správní orgán neučinil danou výzvu ani stanovení lhůty potřebným způsobem, tedy vydáním usnesení, je žalobkyně toho názoru, že lhůta pro doložení potřebných dokladů nemohla začít plynout a tedy ani uplynout, a nebyl tedy dán základní důvod pro zastavení řízení o její žádosti.
3. Zastavil-li správní orgán řízení pro nedoložení podkladů k ověření údajů uvedených v žádosti, když předtím účastníka řízení vyzval k jejich doplnění v rozporu se zákonem, samotné rozhodnutí o zamítnutí žádosti (pozn. soudu – žalobkyně měla zjevně na mysli rozhodnutí o zastavení řízení) bylo učiněno v rozporu se zákonem. Rovněž tak žalobkyně poukazuje na nezákonné konání správního orgánu, který po uplynutí nezákonně stanovené lhůty pokračoval ve správním řízení. Žádost žalobkyně tak byla zamítnuta (pozn. soudu – k zamítnutí žádosti nedošlo, řízení o ní bylo zastaveno) zcela v rozporu s požadavky správního řádu, konkrétně § 65 odst. 2 ve spojení s § 64 odst. 2 a 3 správního řádu. Vzhledem k tomu, že nebyla požadovaná náležitost doložena, nebylo možné pokračovat v přerušném řízení, neboť chyběl úkon, který by pokračování v řízení umožnil. Druhým zcela zásadním faktem je skutečnost, že ačkoliv správní orgán pokračoval v přerušném řízení, nijak o této skutečnosti žalobkyni neinformoval. Vzhledem k tomu, že požadoval po žalobkyni doložení zcela zásadního podkladu, přičemž žalobkyně byla přesvědčena, že doplnila vše potřebné, neměla na základě postupu správního orgánu důvod se domnívat, že některé doklady ještě chybí.
4. Žalobkyně nadto namítla, že zastavení řízení dle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu není možné z jakéhokoli důvodu, respektive při neodstranění jakýchkoli vad žádosti, ale pouze v případě neodstranění podstatných vad žádosti. Správní orgán přitom ve svém

rozhodnutí nikde nezmiňuje, které vady považuje za podstatné, a tedy které tyto vady brání pokračování řízení. Rozhodnutí správního orgánu tak navozuje dojem, že v případě, kdy účastník řízení nedoloží byť jediný z dokumentů požadovaných správním orgánem, bude řízení zastaveno. Takový postup však není možný, neboť správní řád konkrétně stanoví, že jenom taková vada, která brání pokračování v řízení a je vadou podstatnou, může být důvodem pro zastavení řízení dle příslušného ustanovení. V absenci specifikace podstatné vady řízení žalobkyně spatřuje porušení principu právní jistoty.

5. Žalobkyně spatřuje vadu řízení před správními orgány rovněž v tom, že k její žádosti nebylo správní řízení přerušeno. Tento postup měl podle ní vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci. Žalobkyně požádala o přerušování řízení, neboť k takovému kroku měla závažné důvody. K tomu odkazovala na rozsudek Městského soudu v Praze vydaný v řízení vedeném pod sp.zn. 11 Ca 365/2008, podle něhož žádosti o přerušování řízení podané účastníkem řízení nemůže správní orgán nevyhovět. Správní orgán však této žádosti nevyhověl s odkazem na hospodárnost řízení a účelovost žádosti. S poukazem na ust. § 68 odst. 3 správního řádu má žalobkyně za to, že správní orgán v podstatě nijak nezdůvodnil, mimo zcela nekonkrétní a obecný odkaz na hospodárnost řízení, proč žádosti žalobkyně nevyhověl.
6. Žalobkyně má za to, že i zde platí povinnost správního orgánu vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci (§ 3 správního řádu), šetřit oprávněné zájmy dotčených osob (§ 2 odst. 3 správního řádu) a dbát, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu (§ 2 odst. 4 správního řádu). V řízení bylo nepochybně oprávněným zájmem dotčené osoby, aby správní řízení bylo přerušeno. Takový požadavek odůvodňují i okolnosti řešeného případu. Žalobkyně potřebovala k doložení veškerých náležitostí delší dobu. Správní orgán však bez znalosti všech pro věc rozhodných skutečností žádosti žalobkyně o přerušování řízení nevyhověl, aniž by toto své rozhodnutí jakkoliv zdůvodnil.
7. Žalobkyně rovněž namítla, že jí správní orgány neumožnily seznámit se před vydáním rozhodnutí s podklady pro vydání rozhodnutí, a to ani v jednom stupni. Ačkoliv správní rozhodnutí je tzv. procesního charakteru, tedy řízení o žádosti účastníka řízení bylo zastaveno, je nepochybné, že svou podstatou je toto rozhodnutí prakticky totožné s rozhodnutím ve věci, neboť je fakticky vyřešena pobytová otázka cizince a je mu znemožněn další pobyt na území. I v takovém případě však měla být žalobkyně seznámena s podklady pro vydání rozhodnutí, bez ohledu na to, jakou formou správní orgán rozhoduje. I s ohledem na předchozí pochybení správního orgánu, který ji k doložení potřebných náležitostí vyzval v rozporu se zákonem, tak neměla možnost zjistit pochybení na své straně a odstranit jej.
8. Žalovaná navrhla, aby byla žaloba zamítnuta. Ve vyjádření k žalobě uvedla, že výklad ust. § 65 odst. 2 správního řádu, jak jej žalobkyně předešlela, by správnímu orgánu znemožňoval pokračovat v přerušování řízení. Jinými slovy, pokud by cizinec v rámci správního řízení nepředložil veškeré požadované doklady pro rozhodnutí, přerušování správní řízení by nebylo možné žádným způsobem formálně ukončit. Žalovaná ust. § 65 odst. 2 správního řádu vykládá tak, že za odpadnutí překážky, pro kterou bylo správní řízení přerušeno, je nutno považovat marné uplynutí lhůty k odstranění vad žádosti, tj. k doložení chybějících dokladů pro rozhodnutí. K námitce, že rozhodnutí správních

orgánů obou stupňů jsou nepřezkoumatelná z toho důvodu, že v nich nebylo osvětleno, z čeho vychází závěr o tom, že nedoložení dokladů je podstatná vada řízení a proč se nedá bez doložení takového dokladu v řízení pokračovat, žalovaná uvedla, že tato skutečnost vyplývá z ust. § 46 odst. 7 v návaznosti na ust. § 31 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Podle těchto ustanovení je cizinec povinen předložit zákonem stanovené žádosti o pobytové oprávnění v závislosti na účelu pobytu na území České republiky. Pokud cizinec chybějící náležitosti žádosti ve lhůtě nepředloží, jedná se o takovou vadu žádosti, která brání pokračování v řízení, neboť bez zákonem požadovaných podkladů nelze vydat meritorní rozhodnutí. V případě žalobkyně se jednalo o nedoložení dokladu o úhrnném měsíčním příjmu a potvrzení příslušné správy sociálního zabezpečení o neexistenci splatných nedoplatků na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Například doklad o úhrnném měsíčním příjmu cizince nemá správní orgán pravomoc si opatřit sám a z tohoto důvodu cizince k doložení chybějících náležitostí žádosti o pobytové oprávnění podle § 45 odst. 2 správního řádu vyzývá. Pokud nejsou doklady specifikované ve výzvě předloženy, nelze v řízení pokračovat, neboť nebyly doloženy veškeré podklady pro rozhodnutí, které zákon o pobytu cizinců stanoví.

9. Co se týká žalobkyní namítaného porušení ust. § 36 odst. 3 správního řádu, žalovaná uvedla, že správní orgán prvního stupně nemá povinnost v případě vydání procesních rozhodnutí (usnesení) vyrozumívat účastníky řízení o možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Uvedené ustanovení se vztahuje pouze na případy, kdy je rozhodováno meritorně.
10. Ze správního spisu vyplývají následující, pro rozhodnutí soudu relevantní skutečnosti.
11. Dne 31.3.2014 podala žalobkyně podle § 45 zákona o pobytu cizinců žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání (OSVČ). Dne 31.3.2014 vyzval správní orgán prvního stupně žalobkyni, aby odstranila vady žádosti, konkrétně aby k žádosti doložila fotografii, doklad o zajištění ubytování podle § 31 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, doklad o zápisu do příslušného rejstříku, doklad o cestovním zdravotním pojištění, doklad prokazující úhrnný měsíční příjem cizince ve smyslu § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, potvrzení příslušného finančního úřadu o neexistenci daňových nedoplatků a potvrzení příslušné správy sociálního zabezpečení o nedoplatcích. K odstranění vad byla žalobkyni poskytnuta lhůta 15 dnů od doručení výzvy, tj. ode dne 31.3.2014, kdy si výzvu osobně převzala.
12. Dne 10.4.2014 byla správnímu orgánu prvního stupně doručena žádost o prodloužení lhůty k doložení chybějících náležitostí o 30 dnů z důvodu obtížného a časově náročného získávání dokumentů prostřednictvím zastupitelského úřadu domovské země. Této žádosti správní orgán vyhověl a lhůtu usnesením ze dne 24.4.2014 prodloužil o 30 dnů od doručení tohoto usnesení, tj. do 24.5.2014. Dne 21.5.2014 byla správnímu orgánu prvního stupně doručena žádost o prodloužení lhůty k doložení chybějících náležitostí o dalších 15 dnů z důvodu komplikací, které se vyskytly při vyřizování některých dokumentů. K vyhovění žádosti o další prodloužení lhůty správní orgán prvního stupně neshledal důvod. Dne 5.6.2014 žalobkyně správnímu orgánu prvního stupně předložila výpis z živnostenského rejstříku ze dne 29.5.2014, fotografie a doklad o zajištění ubytování ze dne 15.4.2013.

13. Dne 9.6.2014 byla správnímu orgánu prvního stupně doručena žádost o přerušení správního řízení podle § 64 odst. 2 správního řádu na dobu 30 dnů, zejména za účelem doložení dokladů prokazujících zajištění prostředků k pobytu na území. Dne 2.7.2014 správní orgán prvního stupně žalobkyni vyrozuměl o pokračování v řízení o žádosti žalobkyně. Žádosti žalobkyně o přerušení správního řízení správní orgán prvního stupně usnesením ze dne 3.7.2014 nevyhověl s odůvodněním, že lhůta poskytnutá žalobkyni k doplnění potřebných dokladů byla dostatečná. Proti tomuto usnesení podala žalobkyně odvolání, které žalovaná usnesením ze dne 21.1.2015 č.j. MV-121096-3/SO-2014 zamítla.
14. Dne 24.9.2014 byl správnímu orgánu prvního stupně doručen doklad o zajištění nutné a neodkladné péče cizinců ze dne 21.7.2014 a potvrzení Finančního úřadu pro hlavní město Prahu o neexistenci daňových nedoplatků ze dne 28.7.2014. V přípisu k tomuto podání žalobkyně uvedla, že o opakované přerušení řízení žádá z důvodu, že živnost provozuje až od doby následující po době určené k předložení živnostenského oprávnění. Požadovala, aby správní řízení bylo přerušeno do doby podání daňového přiznání za rok 2014, z něhož bude pravidelnost a výše jejich příjmů jasně patrná.
15. Přípisem ze dne 21.11.2014 vyzval správní orgán prvního stupně žalobkyni k tomu, aby se seznámila s podklady pro vydání rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu). Dne 11.12.2014 se žalobkyně vyjádřila k podkladům pro vydání rozhodnutí a opět požádala o přerušení správního řízení o žádosti, a to na dobu do vydání rozhodnutí o jejím odvolání proti usnesení o nevyhovění její žádosti o přerušení řízení. Této žádosti správní orgán usnesením ze dne 26.1.2015 nevyhověl s odůvodněním, že přerušení řízení by bylo v rozporu se zásadami rychlosti a hospodárnosti řízení. Proti tomuto usnesení se žalobkyně rovněž odvolala. Toto odvolání žalovaná později zamítla usnesením ze dne 30.7.2015, č.j. MV-45729-3/SO-2015.
16. Dne 28.1.2015 bylo vydáno rozhodnutí ministerstva, kterým bylo správní řízení o žádosti žalobkyně podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno z důvodu, že žalobkyně dosud nepředložila doklad prokazující úhrnný měsíční příjem cizince a potvrzení příslušné správy sociálního zabezpečení o neexistenci splatných nedoplatků na pojistném na sociální zabezpečení. V odvolání proti tomuto rozhodnutí žalobkyně poukázala na to, že k odstranění vad žádosti nebyla vyzvána kvalifikovaným způsobem, tj. usnesením, ale pouhým přípisem. Ze strany správního orgánu tak nebyla řádně stanovena lhůta ke zjednání nápravy, a z nedodání požadovaných dokumentů tak nelze vyvozovat žádné závěry. V odvolání žalobkyně též namítla nepřiměřenost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podle § 174a zákona o pobytu cizinců.
17. Při ústním jednání před soudem, které proběhlo dne 18. 10. 2018, právní zástupce žalobkyně setrval na žalobním návrhu a odkázal na obsah žaloby. V rámci svého přednesu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.3.2013, č.j. 4 As 11/2012-36, z něhož vyvozoval, že správní řízení nelze zastavit z důvodu existence jakékoliv vady, ale jenom té, která brání pokračování v řízení. Žalovaná se z jednání omluvila, souhlasila však s projednáním a rozhodnutím věci ve své nepřítomnosti, přičemž plně odkázala na obsah napadeného rozhodnutí, spisový materiál a své vyjádření k žalobě.

18. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1, 2 s.ř.s.); , vycházel přitom ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
19. Podle § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání předložit: a) náležitosti podle § 31 odst. 1 písm. a), d) a e), tj. cestovní doklad, doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území, fotografie; dále b) doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob pobývajících na území nebude nižší než součet částek životních minim cizince a s ním společně posuzovaných osob a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení nebo částky, kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení své a společně posuzovaných osob; c) doklad o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu nebo evidence, d) potvrzení příslušného finančního úřadu o tom, že nemá vymahatelné nedoplatky, a potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o tom, že nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti včetně penále (případně potvrzení, že cizinec není daňovým subjektem nebo plátcem pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti), (...); f) na požádání platební výměr daně z příjmu.
20. Na řízení podle § 45 zákona o pobytu cizinců se vztahuje ustanovení části druhé a třetí správního řádu (viz § 168 zákona o pobytu cizinců a contrario). Podle § 44 odst. 1 správního řádu, řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení (dále jen „žádost“), došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Podle § 45 odst. 2 správního řádu, nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64). Podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu platí, že správní orgán může řízení usnesením přerušit současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2.
21. Podle § 39 odst. 1 správního řádu správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká. V § 39 odst. 2 správního řádu je pak stanoveno, že lhůtu určenou správním orgánem může na žádost účastníka správní orgán za podmínek stanovených v odstavci 1 usnesením přiměřeně prodloužit.
22. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
23. Soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, kterou žalobkyně obecně namítla; ostatně k této vadě napadeného rozhodnutí je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Z právní úpravy regulující náležitosti odůvodnění správního rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu), jakož i z ustálené judikatury Nejvyššího

správního soudu zabývající se otázkou nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52, či ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007 - 64) plyne požadavek, aby z odůvodnění správního rozhodnutí bylo znatelné, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný a jak uvažil o pro věc zásadních skutečnostech a uplatněných námitkách účastníka řízení, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené se pak musí promítnout v odůvodnění předmětného rozhodnutí. Současně musí být z odůvodnění rozhodnutí patrné, jak se správní orgán vypořádal se vznesenými námitkami a k nim se vztahující zásadní argumentací.

24. Napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti netrpí, neboť z něj je jasné znatelné, jak žalovaná rozhodla, proč tak učinila (z jakých právních a skutkových důvodů) a jak uvažila o odvolacích námitkách žalobkyně.
25. První konkrétní žalobní bod poukazuje na nezákonnost postupu v řízení před správními orgány, která dle žalobkyně spočívá v tom, že jí byla určena lhůta k provedení úkonu, tj. k odstranění vad žádosti, pouhým přípisem, a nikoli usnesením. Tvzení, že lhůta k odstranění vad žádosti byla žalobkyni stanovena formou přípisu, však nemá oporu ve spisovém materiálu. Správní řád v § 39 skutečně vyžaduje, aby určení lhůty k provedení úkonu bylo ze strany správních orgánů prováděno ve formě usnesení, v tom lze žalobkyni přisvědčit. Takto stanovenou zákonnou formu však zvolil správní orgán prvního stupně jak v případě usnesení ze dne 31.3.2014, jímž byla žalobkyni poprvé určena lhůta k odstranění vad žádosti a přerušeno řízení, a k němuž byla připojena výzva k odstranění vad žádosti ze stejného dne, tak i v případě usnesení ze dne 24.4.2014, kterým správní orgán prvního stupně lhůtu k odstranění vad žádosti na žádost žalobkyně prodloužil. Pro výzvu k odstranění vad žádosti podle § 45 odst. 2 správního řádu není forma usnesení stanovena. Pokud tedy správní orgán předmětnou výzvu připojil k usnesení, jímž žalobkyni stanovil lhůtu k odstranění vad, postupoval zcela v souladu se zákonem (srov. § 76 odst. 1 správního řádu, podle něhož správní orgán rozhoduje usnesením v případech stanovených zákonem). Tato žalobní námitka proto není důvodná.
26. V řízení před správním orgánem byla žalobkyně jako žadatelka o vydání povolení k pobytu zcela kvalifikovaně vyzvána k odstranění vad žádosti (§ 45 odst. 2 správního řádu), k čemuž jí co do formy i obsahu zákonným způsobem byla určena lhůta (§ 39 správního řádu), která pak byla na žádost žalobkyně prodloužena. Tuto lhůtu, v níž měla podle usnesení správního orgánu prvního stupně požadované doklady předložit, soud považuje za zcela přiměřenou, a to i s ohledem na skutečnost, že žalobkyně netvrdila ani neprokazovala objektivní příčiny nemožnosti vady žádosti odstranit. Obecné tvzení žalobkyně, že na předložení vyžadovaných dokladů potřebuje víc času, aniž by osvědčila objektivní skutečnosti svého prodlení s předložením požadovaných dokladů, nelze považovat za dostatečné za situace, kdy správní orgán zcela vyhověl žádosti žalobkyně o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti o 30 dnů. Pokud ani v této lhůtě žalobkyně nepředložila kompletní žádost, tj. žádost podloženou zákonem požadovanými doklady, správní orgán prvního stupně zcela v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu přistoupil k zastavení řízení o žádosti žalobkyně, neboť tuto žádost nebylo možné věcně projednat.

27. K namítané nezákonnosti postupu správního orgánu prvního stupně spočívající v tom, že po uplynutí stanovené lhůty bylo pokračováno ve správním řízení, soud uvádí, že má-li dojít k postupu podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, tj. k zastavení řízení pro neodstranění vad žádosti, které brání pokračování v řízení, právní úprava z logiky věci nestanoví správnímu orgánu povinnost v řízení pokračovat, potažmo o tomto postupu žadatele vyvozovat. Pokud tak správní orgán prvního stupně učinil, když přípisem ze dne 2.7.2014 žalobkyni vyrozuměl o pokračování v řízení (tento přípis byl ve stejný den doručen zástupci žalobkyně), učinil tak nad rámec platné právní úpravy, neboť pokračování v řízení správní řád v § 65 odst. 2 předvídá v situaci, *jakmile odpadne překážka, pro niž bylo řízení přerušeno, nebo uplyne lhůta určená správním orgánem podle § 64 odst. 2 nebo 3*, případně v situaci, kdy bylo řízení přerušeno na žádost žadatele či účastníka podle § 64 odst. 2 nebo 3 správního řádu, a tato osoba o pokračování v řízení požádá. To však nebyl případ žalobkyně, u níž bylo řízení přerušeno současně se stanovením lhůty k odstranění vad žádosti podle § 45 odst. 2 správního řádu. O následcích neodstranění vad žádosti přitom žalobkyně byla ve výzvě podle § 45 odst. 2 správního řádu řádně poučena. Pokud žalobkyně poukazovala na své přesvědčení, že ve věci doplnila vše potřebné a že neměla důvod se domnívat, že některé doklady ještě chybí, nekoresponduje to s její činností v řízení před správním orgánem prvního stupně, kdy prostřednictvím svého zástupce několikrát požádala o prodloužení lhůty k doložení požadovaných podkladů.
28. K námitce, že zastavení řízení dle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu je možné pouze v případě neodstranění podstatných vad žádosti, kdy žalobkyně vtěto souvislosti spekuluje o tom, že by správní orgán postupoval stejně, i pokud by nepředložila byť jen jediný z požadovaných dokladů, dle náhledu soudu postačí uvést, že takovéto spekulace nejsou v posuzovaném případě vůbec na místě. Ve věci nebylo sporu o tom, že žalobkyně do dne vydání rozhodnutí o zastavení řízení o jí podané žádosti vůbec nepředložila doklad prokazující úhrnný měsíční příjem cizince a potvrzení příslušné správy sociálního zabezpečení o neexistenci splatných nedoplatků na pojistném na sociální zabezpečení. Tyto doklady, které jsou pro posouzení důvodnosti žádosti zcela zásadní, měla žalobkyně podle § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců předložit ke své žádosti, avšak ani v určené lhůtě tak neučinila. Její žádost tak nebylo možné věcně posoudit, tj. v řízení nebylo možné pokračovat, a to z důvodu nepředložení požadovaných podkladů na straně žalobkyně. K argumentaci žalobkyně lze dodat, že úlohou soudu není poskytovat výklad k hypotetickým situacím, nýbrž posuzovat konkrétní případ. Poukaz právního zástupce žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.3.2013, č.j. 4 As 11/2012-36, jehož obsahem bylo posouzení skutkově i právně zcela odlišné věci, proto není relevantní. V nyní projednávané věci nemá soud žádné pochybnosti o tom, že vady žádosti bránily jejímu věcnému projednání.
29. Žalobkyně dále namítala, že k její žádosti mělo být správní řízení přerušeno s tím, že žádosti o přerušování řízení podané účastníkem řízení nemůže správní orgán nevyhovět. Tento právní názor žalobkyně soud nesdílí. V daném případě žalobkyně požádala poprvé o přerušování řízení dne 9.6.2014, tj. ještě v průběhu lhůty, pro kterou bylo správní řízení přerušeno. Této žádosti správní orgán prvního stupně nevyhověl, což odůvodnil tím, že stanovená (nadto prodloužená) lhůta byla dostatečná. Podruhé žalobkyně požádala o opakované přerušování řízení dne 24.9.2014 a potřetí dne 11.12.2014, čemuž správní orgán nevyhověl s odkazem na rozpor se zásadami rychlosti a hospodárnosti řízení. Žádost

žadatele o přerušení řízení je třeba vždy hodnotit ve světle konkrétních okolností věci. Na rozdíl od věci řešené Městským soudem v Praze v rozsudku ze dne 27.6.2013, č.j. 9 Ca 428/2009-45 se žalobkyně nijak nebránila tomu, že jí správní orgán prvního stupně určil lhůtu k odstranění vad žádosti, ostatně tato lhůta byla usnesením o prodloužení určena dle požadavku žalobkyně. V nyní posuzované věci se (na rozdíl od věci řešené v žalobkyní odkazovaném rozsudku Městského soudu v Praze) správní orgán prvního stupně zabýval žádostmi žalobkyně o (prodloužení) přerušení řízení, o těchto žádostech rozhodl a tato rozhodnutí náležitě odůvodnil. K odvolání žalobkyně pak tato rozhodnutí přezkoumala též žalovaná. Odůvodnění těchto rozhodnutí správních orgánů o žádostech, resp. odvoláních žalobkyně proti uvedeným rozhodnutím procesního charakteru, ve kterých správní orgán dovodil, že lhůta stanovaná k provedení úkonu byla dostatečná a že je nutno respektovat též zásady hospodárnosti a ekonomie řízení, jakož i účelovost žádostí o prodloužení, odpovídají reáliím posuzované věci, a to zvláště s přihlédnutím ke skutečnosti, že žalobkyně, jak již bylo uvedeno shora, své prodlení s předložením požadovaných dokladů odůvodňovala pouze v obecné rovině, aniž by tvrdila či dokládala konkrétní objektivní okolnosti tohoto prodlení. Zásada ochrany oprávněných zájmů dotčených osob neznamená, že by správní orgány musely vždy automaticky vyhověvat žádostem o přerušení správního řízení podle § 64 odst. 2 správního řádu; stanovení rozumné časové limitace pro předložení bezvadné žádosti, tj. takové, o níž by mohl správní orgán věcně rozhodnout, je v souladu s již zmiňovanou zásadou hospodárnosti a ekonomie správního řízení.

30. Ve vztahu k námitce žalobkyně, že jí správní orgány neumožnily seznámit se před vydáním rozhodnutí s podklady pro vydání daného rozhodnutí, soud uvádí, že postup správního orgánu ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu míří na situace, kdy má být vydáno rozhodnutí ve věci samé, což nebyl posuzovaný případ. Neměl-li správní orgán prvního stupně k dispozici potřebné podklady pro věcné posouzení žádosti žalobkyně, nemohl o ní meritorně rozhodnout, a proto správně přistoupil k zastavení řízení. Nutno podotknout, že správní orgán paradoxně k úkonu podle § 36 odst. 3 správního řádu i v tomto případě přistoupil a žalobkyně se (oproti svému tvrzení v žalobě) k výzvě správního orgánu prvního stupně, aby se seznámila s podklady pro vydání rozhodnutí, po seznámení se spisovým materiálem písemně vyjádřila dne 11.12.2014. Takový postup, který správní orgán prvního stupně učinil nad rámec požadavků správního řádu, však nemá žádné dopady na zákonnost napadeného rozhodnutí.
31. Z výše popsanych důvodů soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.
32. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci byla úspěšná žalovaná, které však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den

lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 18. října 2018

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu